

**¿Libertad o seguridad?: el dilema de las democracias  
frente al terrorismo contemporáneo**

**Freedom or security?: The dilemma of democracies  
in the face of contemporary terrorism**

Luis Adolfo Gaspar Barrios  
Centro Universitario Anglo Mexicano Ciudad de México  
ORCID: 0000-0002-3356-0309

---

**Resumen**

El artículo se enfoca en el dilema al que se enfrentan los gobiernos democráticos para hacer frente a la amenaza del terrorismo. Desde el marco de la filosofía política, el autor busca aportar un enfoque que contribuya a la discusión del tema. Como contexto, toma en cuenta las medidas implementadas después del 11 de septiembre de 2001, por parte de los gobiernos de Estados Unidos de América y de países de Europa para combatir al terrorismo. La mayoría de los gobiernos coincide en que, para garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente al peligro del terrorismo, es necesario un recorte de libertades en favor de buscar el fortalecimiento del gobierno.

**Abstract**

This text focuses on the dilemma faced by democratic governments in dealing with the threat of terrorism. From the framework of political philosophy, the author seeks to provide an approach that contributes to the discussion of the subject. As a context, the article makes a revision of measures taken in the wake of September 11th, 2001 by governments in the United States of America and in some countries in Europe to combat terrorism. Most governments agree that in order to guarantee the security of their citizens in the face of the danger of terrorism, a restriction of freedom is necessary to enhance the strength of the government.

**Palabras clave**

Democracia, seguridad, libertad, terrorismo, gobierno.

**Keywords**

Democracy, security, freedom, terrorism, government.

Fecha de recepción: diciembre 2022

Fecha de aceptación: marzo 2023

---

## Introducción

Históricamente, el terrorismo se ha presentado como un reto para cualquier forma de gobierno legítimo (Estado). Desde los anarquistas rusos del xix, que buscaban terminar con el modelo zarista, hasta los terroristas —genéricamente denominados *fundamentalistas islámicos*—,<sup>1</sup> que buscan terminar con el modelo democrático-capitalista. De manera general, y como uno de sus principios fundamentales, el terrorismo busca demostrar la fragilidad de cualquier forma de gobierno (Estado). Dicha fragilidad se demuestra, por lo menos, en dos frentes: 1) ante (el derecho) la obligación<sup>2</sup> con la que se erige cualquier Estado, a saber, la de proveer seguridad a sus ciudadanos; y 2) como posibilidad latente de causar un daño, por lo cual los Estados se ven en la “necesidad” de hacer un recorte de las libertades individuales. No obstante, aunque el terrorismo ha aparecido a lo largo de la historia, enfrentándose a diversos modelos gubernamentales, no es sino a partir de los años 70 del siglo pasado que se convierte en un reto particularmente para cualquier Estado occidental que se considere de verdad democrático:<sup>3</sup> “El terrorismo es una situación tan grave socialmente que el análisis de sus supuestos y características conduce, de manera necesaria, a tocar temas fundamentales de teoría del derecho y del Estado” (Schmill Ordoñez, 2003, p. 32).

---

<sup>1</sup> Žižek (2009) se pregunta si son los fundamentalistas —sean cristianos o musulmanes— realmente fundamentalistas en el sentido auténtico del término y si creen realmente. Su respuesta es que, a diferencia de los verdaderos fundamentalistas, los terroristas pseudofundamentalistas se ven profundamente perturbados, intrigados, fascinados, por la vida pecaminosa de los no creyentes. En este sentido, el terror fundamentalista islámico no está basado en la convicción por los terroristas de su propia superioridad y en su deseo de salvaguardar su identidad cultural y religiosa de la embestida de la civilización global del consumo. El problema de los fundamentalistas, termina Žižek, no es que los consideremos inferiores a nosotros, sino, más bien, que secretamente ellos mismos se consideran inferiores.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, para Hobbes (2010), la causa final o el fin que persigue cualquier Estado es, de manera particular, proveer de seguridad a los ciudadanos, es decir, el cuidado de su propia conservación, el logro de una vida más armónica, a saber “el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra” (p. 137).

<sup>3</sup> Para Bobbio, hablar de democracia occidental implica referirse a regímenes surgidos en los últimos 200 años, después de las revoluciones estadounidense y francesa. Dice Bobbio (1999): “Cuando se dice que en el siglo pasado en algunos países se dio un proceso continuo de democratización se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente” (p. 25).

En un principio, el concepto de terrorismo aludía primordialmente a los anarquistas rusos, franceses y españoles que lanzaban bombas. El uso contemporáneo del concepto designa, por lo menos, tres fenómenos diferentes: 1) la insurrección contra una autoridad legítima; 2) el ejercicio de la violencia política por un gobierno, dirigido a vulnerar los derechos humanos; y 3) la práctica de la guerra cuando se transgreden las leyes de combate, incluidos los actos de violencia contra población civil. En este sentido, podríamos definir de manera general el terrorismo como toda acción de violencia indiscriminada generada por grupos o individuos civiles o estatales con un fin político, sin importar los motivos ideológicos que los promuevan, sean estos de raza, de religión, etc., dirigida contra la población civil (inocente), en la que se busca generar el estado psicológico de *terror*. No obstante, los alcances y los desafíos que plantea la amenaza terrorista van más allá de su clarificación conceptual y de los hechos concretos de sus acciones. Su verdadera amenaza y los retos los constituyen, al menos para las sociedades democráticas, las medidas que se generan para la contención de su violencia. Medidas que han llevado a discutir sobre cuáles pueden ser los límites que pueden sufrir los derechos y libertades. Los Estados democráticos se ven confrontados ahora ante el dilema de cuán lejos pueden llegar en la lucha contra el terrorismo. Si amplía su autoridad tanto como sea necesario, ¿tiene un Estado el derecho de suprimir los derechos fundamentales solo para proteger el ordenamiento básico constitucional a largo plazo? ¿Puede el Estado, en nombre de los derechos humanos, actuar en contra de los derechos humanos? La ola expansiva de la violencia terrorista no solo devasta vidas, también alcanza a los fundamentos mismos de las democracias.

De no ser por la oscura y perversa destrucción nihilista con la que siempre se le relaciona, el terrorismo no sería siquiera un tema filosófico [...] tratar de entender significa encaminarse a la resbaladiza pendiente de la justificación, con el riesgo de caer al abismo [...] demente, psicopático, satánico, monstruo, inhumano, criminal, el terrorista se ve expulsado no sólo de los confines de la ley, sino de los de la humanidad también. Su práctica es legal, su intención ilegítima, su combate irregular: no tiene, ni puede tener un proyecto político reconocible, porque la política debe desarrollarse dentro del ámbito estatal [...] El terrorista atenta contra el Bien común representado por el Estado. El terrorista es lo irrazonable frente a la razón del Estado (Di Cesare, 2017, pos. 882).

El debate que provoca la amenaza del terrorismo a las democracias plantea cuestiones de sumo interés para sus sociedades. Estas cuestiones impactan de manera directa en su identidad política y cultural. De tal manera, podrá de-

ducirse que lo verdaderamente determinante acerca del estudio, desde una perspectiva filosófica, del fenómeno del terrorismo, no solo es lo que respecta a su naturaleza, sus objetivos y las acciones de sus protagonistas —reales o potenciales—, sino lo que nos puede enseñar a quienes vivimos en regímenes democráticos sobre nuestros propios valores y prioridades, lo cual, a su vez, puede mejorar la calidad de nuestro propio sistema de convivencia político y social. Cuando los anarquistas del siglo XIX legitimaban el recurso a la acción directa —llevar a cabo actos terroristas individuales para destruir al Estado—, tenían muy claro que un acto individual no bastaba para erradicar al Estado, por el contrario, lo que buscaban con cada atentado era una respuesta cada vez más represiva del Estado que mostrara su incapacidad como garante de la libertad y la seguridad de los ciudadanos. De igual manera, desde la perspectiva del terrorismo islámico, aceptar el dilema es una muestra de la decadencia y del fracaso de los gobiernos occidentales. Para quienes vivimos en este tipo de gobierno, aceptar la elección de la libertad o de la seguridad significaría aceptar, por un lado, una medida regresiva en materia de libertades, y por el otro, la incapacidad del Estado de generar las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad. Sin embargo, para quienes estamos interesados en este tipo de reflexiones, resulta un ejercicio teórico ineludible.

La línea principal del siguiente texto es desarrollar el supuesto dilema al que los gobiernos democráticos se enfrentan al plantear las estrategias de combate al terrorismo, a saber: la elección entre la libertad o la seguridad. Para ello, procederé de la siguiente manera, en la primera parte, presento una reconstrucción de las características de un gobierno democrático, encontrando como pilares fundamentales de su estructura la libertad y la seguridad. No obstante, para las políticas de la seguridad, la seguridad es el tema central de su agenda. Como antecedente teórico al dilema, parto de la propuesta contractualista de Hobbes, la cual hace un énfasis particular en que la función principal del Estado es la de garantizar la seguridad, “todos los deberes de los gobernantes se contienen en esta sentencia: la seguridad del pueblo es la ley suprema [...] los poderes fueron constituidos para lograr la paz, y la paz se buscó para procurar la seguridad del pueblo” (Hobbes, 2000, p. 213). Para tal efecto, Hobbes asigna cuatro funciones fundamentales al gobernante: 1) que los súbditos sean defendidos contra enemigos extranjeros; 2) que la paz sea preservada en el interior del país; 3) que se enriquezcan en la medida en que ello sea compatible con la seguridad pública; y 4) que disfruten de una libertad no dañina. Al asignar la función de asegurar la protección de los ciudadanos, Hobbes (2000) recupera el ideal romano-imperial de *securitas*, que vincula bicondicionalmente la protección con la obediencia. Es cierto que el

tema central de la filosofía política de Hobbes no es la ponderación entre libertad y seguridad, sino el establecimiento de un orden civil (*securitas*) que, a partir de las cuatro funciones que asigna al gobierno —que bien pueden ser entendidas como el resguardo de la seguridad nacional— frene al estado natural de guerra (caos). No obstante, plantear su argumento de cara a las respuestas que han presentado al terrorismo como una amenaza a la seguridad nacional nos permite tener claro que, ya sea considerándolo como un problema de orden militar o un problema de carácter pre, extra o metajurídico, las estrategias para su combate siempre están al margen de todo poder judicial y de toda ponderación con otros principios constitucionales, elementos fundamentales dentro del marco de los gobiernos democrático-liberales.

Los acontecimientos del 11 de septiembre suponen un punto de inflexión en la medida en que han detenido algunos progresos políticos y jurídicos, al menos de manera temporal. La embrionaria evolución de la jurisprudencia internacional se ha ralentizado, si no se ha detenido. Una evolución que constituía una promesa para los pueblos más débiles, víctimas mayoritarias de las injusticias. La batalla por los derechos humanos ha vuelto a convertirse en una lucha contra viejas políticas, adoptadas por los Estados sin el más mínimo respeto por la dignidad humana. A lo sumo se discute si los Estados Unidos, en su batalla contra el terrorismo mundial y el respeto de los derechos humanos, no estarán llevando adelante una campaña, militar y no militar, que en realidad disminuye la seguridad de los ciudadanos estadounidenses (Falk, 2003, p. 73).

En la segunda parte presento las maneras de responder a la violencia terrorista del gobierno estadounidense y de los gobiernos europeos a las que denomino *modelo estadounidense* y *modelo europeo*.<sup>4</sup> Si bien, ambos modelos

---

<sup>4</sup> Si bien retomo la idea de dos modelos interpretativos del terrorismo planteada por Paul Gilbert (1998), en *Terrorismo, nacionalismo, pacificación*, hago la siguiente aclaración. Gilbert se sirve de ambos modelos tan solo para diferenciar dos maneras de interpretar la conducta terrorista: por un lado, el que la interpreta como una *conducta bélica* y, por otro, el que la identifica como una *conducta criminal*. Con ellos pretende señalar un problema mayor, a saber, que la comprensión de la ambigüedad de su conducta explica la frecuencia con la que el terrorismo es el recurso al que apelan los nacionalistas y todos aquellos que discrepan del Estado. Además, continua Gilbert, el terrorismo ejemplifica una incertidumbre mayor: ¿se trata de una táctica legítima que se emplea en defensa de una comunidad política, o de una modalidad de comportamiento que cualquier comunidad debería eliminar en tanto que no solo amenaza con destruir una comunidad en particular, sino las relaciones sociales esenciales de cualquier comunidad política? En nuestro caso, retomar los modelos nos sirve para saber cómo identifican la amenaza terrorista los Estados que han padecido su violencia y para analizar las respuestas estatales por medio de las cuales se hace frente al riesgo latente del terrorismo. En este sentido, a la interpretación de la conducta del terrorismo como un acto bélico, la identifico con el modelo que llamo *estadou-*

coinciden en favorecer a la seguridad en vez de la libertad, cada uno de ellos ofrece una construcción ontológica distinta del terrorismo. Para el modelo estadounidense, el terrorismo es una amenaza exterior con la finalidad expresa de exterminar el estilo de vida occidental e imponer el estilo de vida musulmán. Y, del mismo modo que con cualquier otra amenaza exterior, la forma de hacerle frente es llevar a cabo una campaña bélica. Para el modelo europeo, el terrorismo es una amenaza que ha brotado desde el interior de su sociedad, ya sea como manifestación de grupos de corte nacionalista (como Euskadi Ta Askatasuna, ETA; o Irish Republican Army, IRA), grupos de revolucionarios marxistas (como la Rote Armee Fraktion, RAF; y las Brigadas Rojas), grupos nacionalistas de extrema derecha (Revolución Chemnitz) o como acciones de grupos o individuos inmigrantes que posteriormente han reivindicado organizaciones de corte fundamentalista islámico (Al Qaeda o Estado Islámico). En estos casos, el modelo europeo ha resuelto hacerles frente suprimiendo sus derechos como ciudadanos por medio de la legislación especial del derecho penal del enemigo. El análisis de ambos modelos tratará de mostrar que, al aceptar el dilema como verdadero, han optado por el fortalecimiento de la seguridad en detrimento de la libertad, ya sea con la promulgación de legislaciones especiales o con campañas bélicas, lo que ha complicado más el panorama para nosotros como ciudadanos. Ahora no solo tenemos que padecer la incertidumbre de saber si seremos víctimas de un atentado, también tenemos que padecer el recorte de libertades fundamentales para el desarrollo de nuestras vidas.<sup>5</sup>

---

*nidense*; y a la interpretación de la conducta del terrorismo como un acto criminal, la identifico con el modelo que denomino  *europeo*.

<sup>5</sup> Entre estas reformas legislativas surgidas tras el 11 de septiembre, la que ha servido como referencia de la evolución de los Estados Unidos hacia el recorte de libertades ha sido la conocida como *Patriot Act* (Ley patriótica) del 26 de octubre de 2001. Esta norma proporciona al ejecutivo una capacidad de vigilancia y control sobre las personas que supera los supuestos fines antiterroristas con los que justifica su existencia; justifica, por tanto, junto a otras manifestaciones como Guantánamo, la tortura y las vejaciones de la cárcel de Abu Ghraib. Por ejemplo, una de las reformas, es el límite al derecho del *habeas corpus*, esto es: proporcionar amparo legal para realizar detenciones que lleven a encarcelamientos sustentados en meras sospechas; ampliar la capacidad de investigación y de control al ejecutivo, de la policía, del Federal Bureau of Investigation (FBI) y de la Central Intelligence Agency (CIA), incluyendo la intervención telefónica y cibernética sin autorización judicial; reducir, por tanto, el control judicial frente a las acusaciones del ejecutivo; autorizar al ejecutivo a limitar, arbitrariamente, derechos a los no estadounidenses, incluyendo la deportación y la denegación de entrada al país sin requerir justificación expresa.

En una nota informativa de Tejeda (2012), se informa que el gobierno español, presidido por el conservador Mariano Rajoy, hará una reforma al Código Penal, que prohibirá y tipificará como delito de atentado a la autoridad todo acto de resistencia pasiva o activa, además de prever una serie de cambios para aplicar la legislación antiterrorista a los movimientos sociales surgidos a raíz de la crisis económica, como el de los *indignados*. La nueva legislación pretende equi-

## Parte I: un dilema clásico

Para Bernstein (2015), el estudio de la violencia presenta una paradoja. Si bien hoy estamos saturados de palabras, imágenes y variedad de análisis teóricos que nos llevan a pensar si la especie humana se ha vuelto más violenta, padecemos de una carencia de criterios o esquemas que nos permitan entender y relacionar, de manera consensuada, las diversas manifestaciones de violencia entre sí. “Lo paradójico es que a pesar de (o quizás debido a) que haya tanta discusión sobre la violencia, existe una gran confusión respecto a qué entendemos por violencia” (Bernstein, 2015, p. 313) Si particularizamos la tesis de Bernstein, podríamos aplicarla de igual manera al estudio del terrorismo. Es decir, cuando tratamos de encontrar los criterios y esquemas que nos permitan entender al terrorismo como un fenómeno dinámico y diverso, llegamos a la misma conclusión paradójica: cuanto más expuestos hemos estado a su violencia, mayor es la confusión sobre lo que entendemos de él. “La tarea más ardua tal vez sea tratar de entender las razones de los organizadores y perpetradores del 11-S, quienes siguen siendo figuras enigmáticas a pesar de que ahora se conoce mucho de ellos” (Gambetta, 2009, p. 12). No obstante, si queremos trazar un camino que nos ayude a salir de tal paradoja, podemos plantear el tema del terrorismo frente al dilema que genera su combate, a saber, el equilibrio entre libertad y seguridad.

Desde la formulación clásica de Hobbes,<sup>6</sup> se ha mantenido un dilema que se ha radicalizado, por lo menos, a partir de los atentados del 11 de septiem-

---

parar este tipo de prácticas con actividades de violencia callejera —conocidas como *kale borroka*, en alusión a los ataques urbanos que se dieron en el País Vasco en los peores años del histórico conflicto—. Además de considerar un delito de atentado a la autoridad la resistencia pasiva o activa, la reforma también penará con cárcel el difundir y convocar a través de internet a actos violentos que alteren gravemente el orden público, además de introducir las modalidades de acometimiento que significa ataque violento a un policía e incluye amenazas, comportamientos intimidatorios o el lanzamiento de objetos. También será delito obstruir el acceso a cualquier edificio público, para lo que se plantean penas mínimas de tres años de cárcel.

<sup>6</sup> En el *Leviatán*, Hobbes (2010) describe a los humanos como seres egoístas; los conflictos de interés y las luchas por el poder definen su condición humana: la guerra de todos contra todos. En el estado de naturaleza hobbesiano, los individuos se enfrentan a una vida caracterizada por la soledad, la pobreza, la brutalidad y todo tipo de adversidades; por tanto, serán necesarias ciertas reglas que eviten el daño y el riesgo de una muerte temprana, así como para garantizar las condiciones de bienestar. Estas reglas o leyes naturales son algo a lo que el individuo tiene que adherirse para tratar con los otros y son el fundamento como para creer que los otros harán lo mismo. Dichas leyes pueden resumirse en *no hagas al otro lo que no te harías a ti*. El problema clave que nos señala Hobbes está en las siguientes cuestiones: ¿en qué condiciones confiarían los individuos entre ellos para cumplir sus intereses a largo plazo manteniendo un espacio de seguridad y de paz?, ¿cómo se pueden garantizar pactos entre los individuos cuando, bajo ciertas circunstancias, alguno puede tener el interés de romperlos? Su respuesta es que los individuos deben renunciar por voluntad propia a sus derechos de autogobierno en beneficio de una autoridad singular que actúe en su nombre y así se crearían las condiciones para un régimen político que garantice, de manera eficaz, la seguridad y la paz a largo plazo.

bre; un dilema al que se enfrentan todas las sociedades, a saber, el balance entre seguridad y libertad. En su teoría contractualista, Hobbes (2010) establece que, en un momento determinado, los ciudadanos ceden su libertad individual en aras de la constitución del Estado. No obstante, la entrega de la libertad no es gratuita, ya que, como pago a su sacrificio, el Estado tendrá como función primordial el mantenimiento de su seguridad: del cuidado de su propia conservación. La instauración del Estado tiene como tarea fundamental proveer de seguridad a los ciudadanos. En resumen, las sociedades, cuando crean los pilares del Estado, esperan que la libertad que han cedido, y que se traduce en el control que el Estado ejerce sobre sus vidas, sea compensada con el valor de la seguridad. El intercambio, en definitiva, es libertad por seguridad.

En el marco de las democracias liberales,<sup>7</sup> el debate se ha centrado en el papel del Estado para regular ciertos ámbitos de la vida social. Desde esta perspectiva, se ha abogado por una reducción de la intervención estatal, salvo en lo referente a las cuestiones de seguridad. Es decir, incluso desde la perspectiva más reduccionista de la intervención estatal, se mantiene su obligación irrenunciable e intransferible de velar por la seguridad y desarrollar las capacidades suficientes para garantizarla. La democracia,<sup>8</sup> como forma de gobier-

---

<sup>7</sup> El que el día de hoy hablemos de la existencia de *democracias liberales* nos induce a pensar en la interdependencia entre el liberalismo y la democracia. De manera general, por liberalismo entendemos una concepción en la que el Estado tiene poderes y funciones limitados y, por tanto, se contraponen a lo que entendemos por Estado absoluto. Por democracia entendemos la forma de gobierno, entre otras, en la cual el poder no recae en una sola persona, sino en la mayor parte. El Estado liberal encuentra en la teoría de los derechos del hombre su presupuesto filosófico, parte de la idea de que los hombres tienen por naturaleza derechos fundamentales: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, y que el Estado, caracterizado como el poder legítimo en ejercicio de la fuerza para obtener la obediencia de sus ciudadanos, debe respetar no interviniendo y garantizarlos frente a cualquier amenaza.

<sup>8</sup> La atracción que ejerce la democracia reside en su negativa a aceptar, en principio, otra concepción del bien político que no sea generada por el propio pueblo. Desde la búsqueda en las primeras repúblicas autogobernadas de elementos de soberanía popular hasta las diversas luchas en los siglos XIX y XX de un sufragio realmente universal, los defensores de una mayor responsabilidad en la vida pública han intentado instaurar medios satisfactorios para autorizar y controlar las decisiones políticas. De manera general, se trata de rechazar el papel de los monarcas, príncipes o "expertos" para determinar la acción política, y de defender los controles en la determinación de las preocupaciones e intereses públicos. En este sentido, la democracia se ha planteado como un mecanismo que confiere legitimidad a las decisiones políticas siempre y cuando se adhieran a principios, reglas y mecanismos adecuados de participación, representación y responsabilidad. La democracia, en cualquiera de sus representaciones, es una forma de contener los poderes estatales, mediar entre proyectos individuales y colectivos enfrentados y de exigir responsabilidades ante las decisiones políticas en circunstancias caracterizadas por la pluralidad de identidades, formas culturales e intereses; por tanto, siempre debe ofrecer una base para tolerar, debatir y negociar la diferencia. En resumen, normativamente, la democracia no representa un valor entre otros como la libertad, la igualdad o la justicia, sino que es

no, se basa en el principio de garantizar un régimen de libertades y, al mismo tiempo, debe velar por el establecimiento de reglas específicas que den certidumbre y seguridad a los individuos en las relaciones entre particulares y en la relación entre la sociedad y el Estado. Por tanto, diremos que una democracia es legítima en la medida en que el conjunto de reglas establecidas que vinculan a gobernantes y gobernados sea respetado por ambos.

Aunque podemos decir que la libertad y la seguridad históricamente han mantenido una relación de tensiones, no fue sino a partir de los atentados del 11 de septiembre que dicha relación entró en su etapa más ríspida. Mientras que el dilema entre libertad y seguridad había sido planteado mediante la pregunta de los gobernantes en torno a cuánta libertad se puede restringir a los gobernados para garantizar su propia seguridad, la del Estado y la de la nación —y que se ha resuelto casuísticamente en cada una de las sociedades—, hoy vivimos una espiral restrictiva de las libertades cuyas consecuencias aún estamos lejos de poder determinar. Los Estados frente a los retos que plantea la amenaza terrorista argumentan que las propias reglas y leyes que garantizan el régimen de libertad son un impedimento para resguardar la seguridad en sus diferentes frentes: personal, público, nacional y global. Después de los atentados del 11 de septiembre, la discusión se ha desplazado al ámbito global. Los Estados, al plantear si las agencias y corporaciones de seguridad tienen las capacidades o facultades suficientes y necesarias para garantizar la seguridad tanto en el ámbito nacional como en el global, han optado por el recorte de libertades fundamentales propias de una democracia; al parecer, dichas libertades obstaculizan la garantía de la seguridad.

En general, se han adoptado una serie de medidas severas difícilmente reconducibles a los valores expresados por las libertades constitucionales. La famosa *Patriot Act* de 2001, aprobada por el Congreso sin conceder audiencias públicas o admitir enmiendas, reforzó el poder de policía del Estado, exponiendo los derechos de los ciudadanos hasta el punto de consentir su vigilancia y la vulneración de su privacidad de múltiples maneras. El aparato de seguridad se vio dotado de poderes de actuación y de prohibición casi ilimitados y sustraído en buena parte al control de las instituciones judiciales norteamericanas [...] Esta nueva estructura de control social se vuelve peligrosa, incluso porque la propia jurisprudencia se ha expresado de un modo vago y elástico a la hora de definir al terrorismo interno, de mane-

---

el valor que puede mediar entre intereses formales enfrentados. Es un punto de referencia que puede ayudar a generar una base para relaciones específicas entre diferentes preocupaciones normativas. La democracia no presupone el acuerdo sobre distintos valores, sugiere una forma de relacionar unos valores con otros y abrir la resolución de los conflictos de valor a distintos participantes que protegen la configuración del propio proceso.

ra que éste se convierte en una caja de Pandora que autoriza todo tipo de abusos estatales. Es difícil evaluar si las disposiciones aprobadas en este período constituyen una reacción adecuada al tipo de amenaza que existe en el mundo tras el 11 de septiembre (Falk, 2003, p. 82).

Los efectos alcanzados por los atentados terroristas han llevado a las sociedades democráticas a plantearse si una sociedad basada en libertades es compatible con los altos niveles de seguridad que se demandan actualmente. Estos nuevos retos plantean un problema central para las democracias modernas, por ello deben ser trazados en un terreno más amplio y lejano a las secuelas de histeria que provocan. Es necesario diseñar con gran seriedad, midiendo las consecuencias prácticas que pueda conllevar, si una democracia moderna basada en libertades puede hacer frente a la amenaza que plantea el terrorismo sin recurrir a legislaciones especiales —leyes antiterroristas de seguridad nacional— que reduzcan de facto los espacios de libertad ciudadana. La experiencia histórica nos ha mostrado que es prácticamente imposible determinar, de manera precisa, cuál es el equilibrio ideal entre el Estado de derecho, el conjunto de libertades que el Estado generalmente debe ofrecer a los ciudadanos, y la razón de Estado, es decir, la máxima política que dicta al gobernante cómo debe garantizar la seguridad de sus gobernados y del propio Estado.

Tratar de ponderar cuál de los dos elementos de la díada Estado de derecho-razón de Estado tiene preeminencia frente al otro resulta ser una tarea aporética. Sin embargo, el equilibrio que debe haber entre ellos hoy está en juego cuando se enfrentan amenazas que ponen en riesgo la seguridad. Tales amenazas exigen un recorte cada vez más alto de las libertades con la invocación o exigencia de legislaciones especiales que permitan realizar determinadas actividades fuera de la legislación general; o la garantía que el propio Estado ofrece a los ciudadanos en términos de libertad.

Así, el Estado de derecho, en estos momentos, puede considerarse un problema para que el gobierno garantice su propia seguridad y la de la sociedad. Si aceptamos este argumento, ¿qué nos garantiza que no van a cometerse abusos en nombre de la seguridad? En teoría, las cosas parecen ser relativamente sencillas, pero en la práctica y ante disyuntivas delicadas que ponen en peligro la convivencia y la seguridad dentro de los Estados, se pueden generar consensos momentáneos para restringir libertades y autorizar facultades especiales a los aparatos de seguridad para realizar operativos. Pero ¿hasta dónde se debe permitir?, ¿bajo qué condiciones o con qué supuestos se debe dejar que las agencias de seguridad se apropien de facultades que pongan en peligro los elementos fundamentales de la convivencia? Lo complicado no es optar por la solución inmediatista de abrir el camino a las agencias

de seguridad para que procedan sin límites o consideraciones de tipo ético para instrumentar su estrategia; lo complicado es, una vez que han desaparecido las condiciones que obligaron a optar por dichas medidas, reestablecer los derechos y el régimen de libertades. En otras palabras, el verdadero riesgo es convertir la seguridad en un problema grave para la democracia, al que se llegaría con la restricción de ciertas libertades y la ampliación de capacidades de las agencias de seguridad del Estado.

“Seguridad” indica la seguridad que llamamos *pública* (“seguridad pública”), frente a agresiones de la criminalidad o del terrorismo interior, y/o nacional (pero también internacional), frente a agresiones bélicas o terroristas provenientes del exterior. Se trata del bien público (en oposición a privado) o colectivo (en oposición a individual) por antonomasia: el bien que con mayor facilidad entra en conflicto con la libertad individual, conflicto que constituye el caso paradigmático de las ponderaciones libertad/seguridad (Barberis, 2020, p. 123).

## **Parte II: modelos**

### ***Modelo estadounidense***

La decisión del plan por seguir tras los atentados de septiembre del 2001 se tomó tras un profundo sentimiento de turbación. El primer movimiento que implementó el gobierno estadounidense como parte de su estrategia consistía en una ruptura de su política exterior, seguido por enmarcar la amenaza como un fenómeno de terrorismo de alcance global en contra del cual tenía que declararse una guerra.<sup>9</sup>

La estrategia de lucha contra el terrorismo y contra los “Estados canallas” (*rouge States*) inaugurada por George W. Bush tras el 11 de septiembre con el documento “The National Security of the U. S. of America”, representa todo un desafío a la prohibición del uso de la fuerza, principio universalmente considerado esencial para la convivencia pacífica de los Estados. Según la “doctrina Bush”, el apoyo al terrorismo internacional y la posesión de armas nucleares y químicas de destrucción masiva configurarían amenazas tan graves a la seguridad internacional, que legitimarían una acción militar contra un Estado, incluso antes de que tuviera lugar un ataque contra el pueblo o el territorio estadounidense. Esta opción, definida como

---

<sup>9</sup> Para Danilo Zolo (2003), no era difícil mostrar que el objetivo estratégico perseguido a través de esa guerra por los Estados Unidos iba mucho más allá de la represión del “terrorismo global”. La guerra tomó el pretexto de la necesidad de reprimir al terrorismo global para perseguir objetivos que Estados Unidos trazó desde 1990 y 1992.

*preemptive*, se distinguiría de una legítima defensa preventiva, comúnmente entendida como la respuesta a la inminencia de un ataque armado ya lanzado (Di Blase, 2003, p. 125).

A partir de esa fecha, el terrorismo devino en una amenaza que rompía las fronteras nacionales; ahora era una amenaza para la seguridad internacional. Dos fueron las implicaciones directas de la decisión de enfrentar al terrorismo desde el modelo de la guerra: la primera, que el enemigo debía ser derrotado o destruido mediante el uso de la fuerza militar; la segunda —y la que más ha resentido el gobierno— era que Estados Unidos no podía perder. Fijar la estrategia de respuesta desde el marco de la guerra era a la vez un diagnóstico y una prescripción; tenía que definir el problema y ofrecer una solución. La metáfora genérica de la guerra se nutría de comparaciones con hechos históricos: la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, los ataques a Pearl Harbor;<sup>10</sup> y también con expresiones que definían al enemigo como eje del mal, describían su ideología como fascismo islámico o como una ideología radical con el objetivo de esclavizar al mundo.

¿Qué significaría una victoria contra el terrorismo? ¿Cómo saber si se ha ganado la guerra contra el terrorismo? De acuerdo con la estrategia de Estados Unidos, significaría, en primer lugar, eliminar el terrorismo como amenaza al estilo de vida estadounidense, es decir, la consecución de un mundo en el que el terrorismo no determine la vida cotidiana de los estadounidenses o la de sus aliados. El objetivo general que se propuso tal estrategia no fue solo una cuestión de autodefensa y supervivencia nacional, sino también como una necesidad moral de combatir al mal. La victoria contra el terrorismo significaría erradicar una amenaza para una forma de vida caracterizada por una sociedad abierta y por la capacidad de las personas de a pie de vivir la vida que cada una de ellas elija. No obstante, estos objetivos son totalmente subjetivos y de difícil mediación: ¿el terrorismo como amenaza a la seguridad global determina la vida cotidiana de los ciudadanos estadounidenses o la de sus aliados? Es verdad que el riesgo de morir en un atentado terrorista ha crecido, independientemente de nuestra nacionalidad. Si bien a partir de los atentados posteriores al 11 de septiembre se ha modificado el estilo de vida<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Para Chomsky (2001), aunque es común que se presente el caso de Pearl Harbor como un evento similar al 11 de septiembre, tal analogía es incorrecta, ya que, en el caso del bombardeo a Pearl Harbor, los ataques se realizaron a bases militares que estaban situadas en colonias de Estados Unidos. Por su parte, los atentados del 11 de septiembre fueron ataques directos a suelo estadounidense.

<sup>11</sup> Escribe Susan Faludi (2009): “Desde 2001 asistimos a un desfile circense de políticas impracticables y medidas ‘protectoras’ inverosímiles, basadas tan solo en el deseo de reinstaurar una

democrático, el terrorismo no ha hecho peligrar la supervivencia o los intereses económicos de Estados Unidos.

La victoria de la estrategia estadounidense contra el terrorismo supone la difusión del modelo democrático occidental por todo el mundo basándose en la presunción de que con ello se pondrá fin al riesgo terrorista. El gobierno estadounidense ha mostrado el interés abierto de acabar con cualquier tipo de extremismo violento, no solo el islamista o yihadista.

A partir del 11 de septiembre, EE. UU. considera una prioridad para su seguridad nacional la frontera con México, lo que ha incrementado las tensiones tradicionales entre ambos países [...] En las últimas décadas, EE. UU. ha patrocinado o inducido el cambio democrático en América Latina. El resultado ha sido escaso en logros de mejora social y, en cambio, han proliferado la pobreza, la marginación y el crimen organizado, sobre todo el tráfico de drogas y su potencia contra las instituciones [...] El narcotráfico y el resto de sus industrias criminales son el pretexto para la geopolítica estadounidense de carácter integral para el siglo XXI [...] El gobierno estadounidense ha sostenido la hipótesis de que hay una posible alianza entre

---

ficción social como en la necesidad de responder a los peligros reales. El enemigo que nos golpeó el 11 de septiembre era real. Pero a los ciudadanos no se les pedía sólo que se enfrentaran a un enemigo real. La detención y el enjuiciamiento de nuestros adversarios parecían ser solo una parte de nuestras preocupaciones. Estábamos además enrolados en una guerra simbólica en el interior, una guerra por la reparación y restauración de un mito nacional: el abanico de chapuceras estratagemas militares y de política exterior, los encendidos himnos morales de los medios a la virtud americana, los estacazos del gobierno a las libertades civiles, las campañas neoconservadoras para enganchar el 11-S al burro 'liberal' y de la 'élite cultural', y las maniobras de los intereses empresariales y del petróleo. Ver su forma y entender su fuerza es necesario para comprender por qué respondimos al 11-S, por qué seguimos moviéndonos como sonámbulos [...] nuestra reacción a los atentados disparó reflejos apenas ocultos por nuestro decoro habitual. Ocultos pero no en calma. Tomados individualmente, los impulsos que afloraron a raíz del 11-S —menosprecio de las mujeres competentes, exaltación de los hombres viriles, fomento de la vida doméstica, búsqueda y glorificación de las chicas indefensas— podrían parecer expresiones causales de algún trastorno cultural profundo. Pero colectivamente forman un conjunto coherente y sólido, son elementos acumulados de una fantasía nacional en que estamos sumergidos, de un mito laboriosamente construido, el mito de nuestra invencibilidad.

"Ese mito y los reflejos que comporta influyen en nuestra concepción de los sexos, la familia y nuestra sociedad en general, en todos los momentos de paz y tranquilidad. Si estos reflejos sirven de modelo cuando tenemos que reaccionar a una crisis, nosotros solos nos ponemos en peligro. La adhesión al mito, tras el 11-S, trajo consecuencias, y todo el país en general las pagó. Cristalizaron ficciones adolescentes sobre la 'protección de la patria' en vez de acciones que habrían podido reforzar nuestra seguridad. Nuestro empeño en encerrarnos en nuestro estado onírico nos empujó a una mal concebida guerra contra personas que no nos habían agredido y nos impidió luchar contra quienes sí nos habían agredido y habían destruido tantas vidas, militares y civiles, norteamericanas y árabes. Recuperarse de las heridas y castigar al enemigo exigía sagacidad y realismo crudo; por el contrario, nos imaginamos una intriga barata que tenía poco que ver con el mundo real en que había que vivir" (pp. 25-27).

Al Qaeda y ciertos cárteles de la droga mexicanos [...] esto haría necesaria una respuesta militar por parte de EE. UU., ya que la fuerza militar y policial de México es escasa e inadecuada (González, 2014, pp. 96, 99, 100).

El objetivo es crear un medio internacional que resulte inhóspito para cualquier forma de extremismo. Para ello, es fundamental el desarrollo de Estados democráticos que sean capaces de llevar la paz y la esperanza para todas las personas en el mundo. En la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2006 (The White House, 2006), el fomento de la democracia se considera tanto un fin como un medio. La carta del presidente Bush que acompañó el documento señaló que, si bien la estrategia es idealista en cuanto a sus objetivos, es realista en sus medios. Por tanto, el fin último de la estrategia estadounidense es acabar con la tiranía del mundo. Es cierto que el presidente Bush reconoció el idealismo de los objetivos de la ESN, pero, más allá de su idealismo intrínseco, el problema de fondo es lo ambicioso de su plan. Para alcanzar sus objetivos, sería necesaria una transformación imposible en el ámbito internacional. Este objetivo presupone que en los nacientes Estados democráticos no iniciarían guerras y sus situaciones nacionales serían igualmente pacíficas y estables. La estrategia no toma en cuenta que la mayoría de los proyectos democratizadores han sido resultado de procesos violentos. Un proyecto de instauración democrático no garantiza un resultado democrático y, por tanto, no siempre resultan en gobiernos que apuesten por la paz.<sup>12</sup>

La propuesta para crear el Departamento de Seguridad Nacional (U. S. DHS, 2002) y las Estrategias de Seguridad Nacional de 2006 (The White House, 2006) y de 2007 (Homeland Security Council, 2007), por lo menos, coinciden de manera sistemática en que la lucha contra el terrorismo es una guerra. Esta

---

<sup>12</sup> Dice Kant (2009): “El estado de paz entre los hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza (*status naturalis*), que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza. El estado de paz debe, por tanto, ser instaurado, pues la omisión de hostilidades no es todavía garantía de paz, y si un vecino no da seguridad a otro (lo que sólo puede suceder en un estado legal), cada uno puede considerar como enemigo a quien haya exigido esa seguridad” (p. 51).

En este sentido, La Valle (2003) comenta que la última década del siglo xx debería haber sido la década de la distribución de los dividendos de la paz y la de la construcción de un orden mundial unitario tras la caída del muro de Berlín y el fin de los bloques; por el contrario, ha sido la de la esperanza frustrada, la de los grandes desórdenes, y nuevas y más graves divisiones. Debería haber sido, tal y como lo proclamó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “la década del derecho internacional” y, en lugar de eso, ha sido el decenio de la restauración de la guerra como medio ordinario de gobierno del mundo. Tan es así, concluye La Valle (2003), que entre 1991 y 2001 tuvieron lugar tres guerras que, incluso vistas en la continuidad de los sujetos que las han emprendido y la lógica que las aúna, son en realidad una única guerra, acaso destinada a prolongarse en la guerra contra Iraq.

se describe como una lucha generacional que solo podrá ganarse a largo plazo. El enemigo terrorista se identifica con los precedentes históricos del fascismo y el totalitarismo. Aunque la guerra se declara en contra del terrorismo, el enemigo se representa ideológicamente y se define como un movimiento criminal unido por una ideología de opresión, odio y violencia con el deseo de imponer un gobierno totalitario de expansión global. Los objetivos de este enemigo son la paz mundial; la prosperidad y la seguridad internacionales; la creciente ola democratizadora, y el derecho de todas las personas a vivir sin temor a una violencia indiscriminada. De manera general, esta caracterización del enemigo tiene los siguientes rasgos:

1. No es un enemigo monolítico. Se trata de un movimiento transnacional sumamente adaptable, integrado por organizaciones, redes, individuos y apoyos estatales.
2. Este tipo de terrorismo se lleva a cabo dentro de entornos democráticos y no siempre está vinculado, en términos operativos, a cúpulas de Al Qaeda. No obstante, se inspiran en su ejemplo.
3. Esta forma de terrorismo se atribuye a algunos grupos étnicos o religiosos que no pueden o no quieren aprovechar los beneficios de la libertad. En este sentido, estos grupos representan una amenaza para la seguridad pública nacional o transnacional, incluso para el mundo de las democracias efectivas.

La concepción estadounidense de la amenaza, por tanto, radica en que esta no procede exclusivamente de actores no estatales que pretenden establecer un imperio totalitario ni de la ideología que propugnan, sino que la amenaza real procede de Estados que fomentan el terrorismo.

Los documentos consultados sobre la estrategia de seguridad nacional proponen basarse en el poder militar a corto plazo y en la diplomacia a largo plazo. En la propuesta de creación del Departamento de Seguridad Nacional (U. S. DHS, 2002) y en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2003 (Bush, 2003), las acciones se reducían a cuatro puntos: 1) derrotar a los terroristas cortando sus medios financieros, 2) denegarles apoyo estatal, 3) disminuir su fuerza atacando sus causas fundamentales, y 4) defender el territorio nacional y los intereses en el exterior. En 2006, el fomento de la democracia recibió prioridad, seguido por la prevención de los atentados. En la ESN (The White House, 2006) se sostiene que la democracia puede servir como contrapeso a las causas del terrorismo: alienación política, sufrimientos que pueden atribuirse a otros, subculturas de conspiración, información errónea y una ideología que justifique el asesinato. Sin embargo, habrá que destacar que esas causas son percepciones subjetivas y no condiciones materiales. Incluso fenó-

menos como la pobreza, la hostilidad hacia la política estadounidense en Iraq, el conflicto palestino-israelí y las iniciativas estadounidenses de prevención al terrorismo no son tomados en cuenta.

Desde la visión oficial estadounidense, los terroristas se ven más alentados por la percepción de debilidades que por las muestras de determinación. Por ello, el gobierno estadounidense debe demostrar que no es fácilmente intimidable. De esta manera, la reputación y la credibilidad constituyen factores de suma importancia dentro de la estrategia. La estrategia de Estados Unidos al presentar al enemigo desde la ideología se enfoca no solo en la defensa de su territorio, también pretende buscar apoyo dentro de la comunidad de musulmanes moderados. El Sistema Nacional de Gestión de Incidentes (U. S. DHS, 2008) llama a utilizar recursos más allá de la fuerza militar en puntos muy específicos: contrarrestar ideologías, fomentar alternativas moderadas y reforzar el combate al terrorismo de otros países; además, se resalta a la ideología como el centro de gravedad estratégico del terrorismo. Para el sistema, la importancia de evitar que los terroristas consigan armas de destrucción masiva no recae en las consecuencias devastadoras de su uso en futuro, sino en el éxito que el enemigo obtendrá al mantenerse como una amenaza latente tanto para sus aliados como para sus contrarios.

Estados Unidos se presenta como el líder de una coalición internacional destinada al combate del terrorismo por medio de acciones preventivas, en promoción de la democracia y la libertad dentro del marco del rechazo al extremismo violento. La estrategia estadounidense tiene claro que la amenaza se ha descentralizado y dispersado, que siguen produciéndose atentados y que el territorio estadounidense no es inmune a ellos a pesar de los logros obtenidos. La guerra global contra el terrorismo ha demostrado la severidad de la hegemonía del gobierno estadounidense. Los medios empleados por la estrategia han aumentado la violencia, ha crecido el número de células terroristas y los países del Medio Oriente no se han convertido en democracias, ni siquiera se encuentran en etapa transicional. Por tanto, el verdadero enfoque de análisis filosófico deberá centrarse en los principios y presupuestos en los que se basa la estrategia de combate al terrorismo, que son producto de su propia conceptualización política. La estrategia no toma en cuenta que el uso de la fuerza militar pueda ser el primer impedimento para “ganar la batalla” en el campo de las ideas, lo cual implica persuasión más que coerción y destrucción. Si lo que se busca es crear un espacio que resulte inhóspito para el desarrollo de una violencia extremista, ello no puede ser el resultado de acciones militares preventivas o del uso de la fuerza militar para la instauración de democracias, ni mucho menos de doctrinas unilateralistas que provo-

can el distanciamiento de aliados que deberían colaborar en un frente común contra el terrorismo.

La lógica en la estrategia prolongada —que en principio se emprendió con miras a evitar un ataque con armas de destrucción masiva—, al ver que fallaba, se replanteó como un esfuerzo por difundir la democracia y transformar la política del Medio Oriente. Sin embargo, dentro de su lógica, se continuaba pasando por alto que la mayoría de los medios empleados por Estados Unidos, tanto en el interior como en el exterior de su territorio, distaban de ser intrínsecamente democráticos. Aunque esas medidas son consideradas parte esencial de la defensa del territorio nacional, tanto aliados como enemigos han culpado al gobierno de Estados Unidos de incumplir las Convenciones de Ginebra respecto al uso de la tortura, el trato vejatorio y la detención indefinida de prisioneros. Las medidas defensivas, más allá de fomentar la solidaridad con la estrategia estadounidense, han jugado en contra del fortalecimiento de las alianzas para hacer frente al terrorismo. Asimismo, se suscitan dudas sobre la viabilidad lógica de la estrategia, por ejemplo, ¿cómo derrotar un método de violencia o una ideología, en vez de un enemigo concreto? O, aún más preocupante, ¿cómo promover la democracia sin afectar intereses de otras potencias? Al evaluar los progresos de la guerra contra el terrorismo es inevitable ver la ambigüedad de la estrategia en general. En gran medida, la construcción de la lógica de la estrategia da por hecho que el terrorismo, al ser la principal prioridad para el gobierno estadounidense, no tiene presente la relación que guarda con otros intereses como la competencia entre superpotencias. Es muy probable que los medios empleados para combatir al terrorismo, como la guerra preventiva, hayan intensificado las rivalidades internacionales. Incluso, las decisiones estadounidenses sobre el uso de la fuerza y resistencia para alcanzar acuerdos con otras potencias se interpretan como una señal de que la lógica de la estrategia no toma en cuenta los intereses de otros países en las diversas áreas de su política. Para hacer frente al terrorismo como amenaza global, es necesaria una cooperación internacional y no una actuación unilateral.

Está produciéndose una crisis del paradigma del Estado de derecho y de la democracia en el plano internacional: crisis del Estado de derecho, o sea, de la sumisión del poder al derecho, porque el nuevo orden prefigurado por el documento estratégico estadounidense del 17 de septiembre reintroduce el poder soberano de hacer la guerra como poder absoluto, sin límites ni controles, confiando al gobierno norteamericano y por éste a su presidente, investido así del poder sobre la vida y la muerte; y crisis de la democracia, porque cuando se afirma este nuevo orden toda la

población del planeta resultaría sometida a este nuevo soberano absoluto elegido sólo por el pueblo de su país, y además, como sabemos, por una minoría del mismo. En suma, tendríamos un orden mundial fundado sobre la fuerza y sobre el progresivo descrédito y vaciamiento de nuestros principios de legalidad y democracia. El terrorismo habría vencido entonces, ya que la guerra, promovida contra el terrorismo con el fin de defender los valores occidentales de la libertad y la democracia contra el “mal”, habría tenido el efecto de hundirlos (Ferrajoli, 2003, pp. 219-220).

### *Modelo europeo*

Como he pretendido mostrar, la contraposición entre libertad y seguridad es, sin temor a exagerar, un tema fundamental en las reflexiones de la filosofía política y la filosofía del derecho. Si bien abordé en la primera parte la importancia de dicha contraposición en el campo de la filosofía política, será tarea de las siguientes líneas tratar la importancia y las consecuencias del antagonismo (libertad/seguridad) en el campo de la filosofía del derecho. Para el derecho penal, la relación ambivalente libertad/seguridad se hace presente en la discusión acerca de los fines de la pena, de manera concreta, en lo que respecta a su proporcionalidad, necesidad e idoneidad. No obstante, tras los actuales modelos político-criminales de seguridad se instalan funciones simbólicas vinculadas a determinadas exigencias sociales que no se corresponden con la finalidad básica del derecho penal, a saber: la protección de bienes jurídicos.

El concepto de Bien jurídico designa el objeto protegido por el sistema penal. Son bienes jurídicos, por ejemplo, la libertad, la vida, la salud individual, el patrimonio y el medio ambiente. La protección de los bienes jurídicos es fuente de justificación racional de la función de la pena, lo que quiere decir, en último término, que ellos también justifican racionalmente la norma penal y el derecho penal en su conjunto (Bustos y Hormazábal, 2006, p. 71).

No es de extrañar que las reformas en los códigos penales, básicamente europeos, en materia de terrorismo, hayan sido objeto de preocupación y crítica dado que en ellas es patente que subyace un modelo político-criminal<sup>13</sup> que

---

<sup>13</sup> De acuerdo con Bustos y Hormazábal (2006), en *Las lecciones de derecho penal, por política criminal* se entiende el aspecto del control penal en relación con el poder que tiene el Estado de definir un conflicto social como criminal. El carácter social del Estado no solo lo legitima para intervenir, sino que lo obliga a intervenir en los procesos sociales en general y en la solución de los conflictos en particular. Frente a un conflicto social, el Estado social y democrático de derecho debe, antes que nada, desarrollar una política social que conduzca a su prevención o solución o, en último término, definirlo como criminal.

antepone la seguridad frente a las garantías individuales.<sup>14</sup> Por tanto, la pregunta acerca de su legitimidad y de su compatibilidad con el derecho penal propio de un Estado de derecho democrático es necesaria, a saber: ¿el derecho a la seguridad es un derecho en sí mismo, o la seguridad es solo un aspecto dependiente de la garantía de los derechos de las personas frente al Estado y frente a terceros? El planteamiento de esta pregunta no solo se bosqueja como especulación teórica, también se formula como una pregunta que, en un nivel práctico, examina el daño a los derechos fundamentales. Si se concede autonomía a la seguridad, será más fácil argumentar en favor de la intensificación del derecho penal, legitimado en que ello será necesario para proteger el derecho a la seguridad de los que no delinquen. Por el contrario, si entendemos que el objetivo es proteger bienes jurídicos, la idea de la seguridad no puede ponerse al servicio de una merma en las garantías porque las pondría en peligro. Este riesgo se manifiesta en los siguientes puntos: i) inseguridad jurídica como consecuencia de una indeterminación en la tipificación de las conductas, ii) falta de claridad de los bienes jurídicos por proteger, iii) anticipamiento del castigo ante el peligro los delitos y iv) atenuación de las garantías en busca de la presunta eficacia.

Por lo que se refiere al Derecho penal, éste de continuo vive en una contradicción íntima, que es inmanente a su propia naturaleza. Por un lado, buscar la máxima eficacia en la prevención y castigo de los delitos; por otro, llevar a cabo dicha tarea respetando, al mismo tiempo, los derechos fundamentales y las garantías del imputado. Está claro que esta doble función produce una tensión que amenaza con romperse en cualquier momento, casi siempre en beneficio de criterios de eficacia y seguridad. Pero corresponde a la doctrina y a la jurisprudencia, sobre todo al más alto nivel, es decir, a la jurisprudencia constitucional, marcar una línea firme que permita seguir confiando en la vigencia de las garantías y derechos fundamentales, a pesar de retrocesos puntuales que deben ser inmediatamente corregidos (Muñoz Conde, 2003, p. 18).

---

<sup>14</sup> Así, para Carmen Lamarca (1985), el terrorismo, como hemos indicado varias veces, ha provocado en las democracias occidentales la aparición de una normativa cada vez más rigurosa, que constituye una continua degradación de las garantías propias de un Estado de derecho: jurisdicciones o tribunales especiales, deterioro de las facultades judiciales en favor de las exigencias de las investigaciones gubernativas, suspensión de determinados derechos. Si bien nuestro estudio quiere ser esencialmente penal, no podemos omitir el tratamiento de una parcela jurídica que representa el núcleo central de la llamada “legislación antiterrorista”, aunque solo sea porque España ha sido la primera nación europea que ha otorgado carta de naturaleza constitucional a un derecho de “emergencia” que propiamente ha dejado de serlo. La ideología del orden antiterrorista se halla presente en nuestro texto constitucional porque, como dijo un senador con motivo del debate de una ley de medidas en relación con bandas armadas, si la suspensión de ciertos derechos fundamentales puede pugnar con normas elementales de un Estado de derecho, también es necesaria para el sostenimiento de ese Estado de derecho.

Libertad<sup>15</sup> y seguridad son dos bienes jurídicos igual de importantes y necesarios, pero se presentan como contradictorios, inconciliables. Esta aparente irreconciliabilidad se da como una consecuencia de la convivencia humana que no es idílica sino conflictiva. La convivencia es el resultado de un proceso de interacción, en el que el individuo renuncia a sus impulsos egoístas a cambio de que la comunidad con otros individuos le posibilite un mejor desarrollo de la personalidad y los medios necesarios para la supervivencia. No hay una libertad absoluta, de haberla, esta sería incompatible con la libertad de los demás, con la necesidad de convivencia. No obstante, la libertad no se puede restringir hasta el punto de limitar al ser humano en el desarrollo de su propia personalidad. El problema no es reconocer el derecho a la libertad. El problema para toda sociedad o Estado es trazar los límites dentro de los cuales se permita el libre desarrollo de la personalidad, un espacio que posibilite que nuestras expectativas de realizarnos como personas no estén expuestas a peligros o ataques en nuestros bienes jurídicos; este espacio se llama *seguridad*. La seguridad establece las condiciones suficientes y necesarias para el ejercicio de la libertad. Igual que con la libertad, la seguridad no es un valor absoluto. Nadie, incluso el derecho, puede garantizar una seguridad absoluta, es decir, una ausencia total de peligro. Por eso, la tarea fundamental del Estado de derecho ha sido navegar entre ambos polos, delimitándolos lo mejor posible y procurando que estén en equilibrio y armonía, creando para ello unas normas y principios que se han convertido en los derechos fundamentales de cualquier Constitución de un Estado social y democrático de derecho. Para ello, se establece un catálogo de libertades fundamentales —que solo pueden ser limitadas en casos excepcionales marcados por la ley— como son la igualdad de todos ante la ley, las libertades ideológica, de religión, de movimiento, de residencia, de expresión, de reunión y de asociación, el principio de legalidad y de presunción de inocencia, por nombrar algunas.

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el texto *Las garantías de la libertad* (SCJN, 2005), jurídicamente, la libertad no puede ser solo subjetiva. La vida social impide al hombre desplegar su voluntad como si estuviera aislado. A este respecto, siempre debe tenerse presente que la correcta marcha de todo conjunto humano debe regirse por un principio de orden, sustento de la armonía y, por ende, de la sana convivencia social. Entonces, la libertad social es el objeto relevante para el derecho, que no desconoce la trascendencia de los actos humanos producto del ejercicio de la libertad subjetiva. Es decir, si el acto de un individuo aislado interfiere en la evolución pacífica de la sociedad, el orden jurídico debe señalar las prevenciones necesarias para que la libertad individual no altere la social.

Los Estados modernos deben asegurar que sus ciudadanos no cedan al libertinaje, de ahí que elaboren leyes destinadas no solo a configurar las instituciones que regirán a la sociedad, sino también a establecer las restricciones necesarias al ejercicio de la libertad. En síntesis, jurídicamente, la libertad es la facultad adecuada a los intereses de la sociedad, con que el individuo realiza los fines que se ha propuesto, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico y en favor de la persistencia de las relaciones armónicas entre los individuos que la integran.

Los Estados democráticos modernos de Europa, sobre todo después de la desaparición de los sistemas autoritarios, habían conseguido en materia de terrorismo un sistema de difícil equilibrio, que, si bien no era ideal, por lo menos era suficientemente satisfactorio, ya que procuraba medidas de libertad bastante altas sin mermas graves en los niveles de seguridad ciudadana o jurídica. Es verdad que desde mediados del siglo xx, en Europa, existieron casos<sup>16</sup> que sacudieron la seguridad del Estado y de sus instituciones. No habrá duda de que esos sucesos generaron grietas al edificio jurídico constitucional. El Estado de derecho, con sus mecanismos, sus instituciones y los tribunales de justicia, ha reafirmado contrafacticamente las garantías y derechos fundamentales que se han vulnerado desde el propio Estado o por instituciones paraestatales. Pero ninguno de ellos había sido tan dañino para el Estado de derecho democrático como los atentados terroristas que han sucedido a partir del 11 de septiembre.

Cuatro son las características que marcaron la huella que dejó el atentado a las torres gemelas. En primer lugar, su espectacularidad. El suceso fue transmitido en tiempo real a todo el mundo, en horarios de máxima audiencia en todos los hemisferios: 8 a 10 horas en el continente americano; 14 a 16 horas en el horario de Europa, África y Medio Oriente; 20 a 22 horas en el horario del Lejano Oriente. Y ha sido repetido hasta la saturación en todos los noticieros. En segundo lugar, por su capacidad destructiva y por haber sido dirigido en contra del país más poderoso del mundo. En tercer lugar, porque sus actores directos fueron un puñado de jóvenes extremistas islámicos que mostraron gran habilidad técnica como cualquier comando especializado del ejército más capacitado. En cuarto lugar, y la característica más relevante, están las consecuencias que un hecho así, sin precedente, desató. Más allá de las consecuencias bélicas, me interesa subrayar aquellas que transgredieron, de forma directa y clara, el equilibrio entre libertad/seguridad, en la violación de derechos humanos y en la propia vigencia del derecho como única vía para resolver los conflictos tanto nacionales como internacionales.

El miedo generalizado a atentados similares, la sed de venganza y el afán punitivo han hecho mella inmediatamente en los derechos y las libertades

---

<sup>16</sup> En Francia, la represión del movimiento independentista argelino en los años 50 del siglo xx se hizo de forma ilegal, con torturas y graves violaciones a los derechos humanos. En Inglaterra, excesos similares se cometieron durante los años 70 y 80 para reprimir el terrorismo independentista del IRA. Alemania no quedó exenta cuando se "suicidaron" dos dirigentes de las RAF. En Italia, la lucha contra las Brigadas Rojas, en los años 70, motivó una legislación excepcional de emergencia, que no fue de mucha ayuda para evitar el secuestro y posterior asesinato del dirigente en 1978. Pero el caso más evidente fue la guerra sucia llevada a cabo en España, en plena etapa democrática, contra el grupo separatista ETA, que, a diferencia de lo sucedido en otros países, condujo al procesamiento, el enjuiciamiento y la condena a largas penas de prisión de algunos responsables de la lucha antiterrorista.

fundamentales que tan difícil ha sido conseguir. Pronto, en la mayoría de los países que han sido cuna de dichos derechos y libertades, se derogaron garantías, se comenzó a controlar la información y a limitar las libertades de expresión en los medios de comunicación, así como las de circulación y de residencia. Empezó a hablarse de tribunales militares excepcionales y de detención policial sin intervención judicial. Este afán punitivo y vindicativo lejos ha estado de terminar con los actos terroristas de sello islámico, que se suceden con mayor frecuencia y se han extendido a otros territorios. Sin embargo, quizá la peor consecuencia de los anteriores y subsiguientes atentados terroristas ha sido el impacto negativo que han sufrido —y que seguirán sufriendo— el derecho internacional, los derechos humanos y las reglas de convivencia básica que regulan la coexistencia pacífica en una sociedad democrática. Si mantenemos la idea de que para combatir al terrorismo lo que importa es tener la fuerza para imponer intereses al margen de cualquier formalidad o razón jurídica, al final los derechos humanos no serán más que una bella expresión, estarán carentes de contenido y en cualquier momento podrán ser pisoteados y menospreciados. Hemos sido testigos de la manera en que países “avanzados”<sup>17</sup> han aprovechado esta coyuntura para reforzar los sistemas de control policial, reducir o recortar, con el pretexto de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo, muchas de las libertades y derechos fundamentales esenciales para una democracia. En definitiva, el miedo ha provocado una reducción sensible de los espacios de libertad y del respeto a los derechos humanos, y ha desequilibrado el binomio libertad-seguridad, en favor de esta última.

### **Conclusión**

Actualmente el derecho y la política se inclinan ante un pragmatismo, olvidando su finalidad: lograr una convivencia justa. Es importante generar una reflexión que vuelva a poner en el centro su sentido humanístico, que debe dar contenido a los temas que ocupan a dichas disciplinas. A lo largo de la historia, diversos pensadores han intentado explicar los motivos que impulsan al ser humano para unirse en sociedad. Desde las primeras organizaciones gubernamentales, la defensa ante el peligro ha sido elemento determinante en la organización de las agrupaciones sociales: fue tomada en cuenta para elaborar leyes, construir sistemas de gobierno y celebrar alianzas internacio-

---

<sup>17</sup> No es casual que los Estados que han apoyado a Estados Unidos en su campaña contra el terrorismo sean los que, en el mundo occidental europeo, durante los últimos años, más problemas han tenido con el terrorismo. Con su represión paralegal están aprobando leyes de extranjería más duras y reformas penales que tienden a reforzar las sanciones del instrumento punitivo.

nales. Pero también ha servido como pretexto para imponer condiciones de convivencia que muchas veces atentan contra las libertades individuales de los ciudadanos. El aparato gubernamental impulsado por el miedo —o con él como pretexto— ha puesto la defensa y la seguridad como prioridad. Pero lejos de erradicar el miedo, lo ha incrementado y lo proyecta dentro del territorio, de tal manera que ya no es ajena la implementación de medidas de protección que disminuyen o suspenden derechos humanos. Actualmente, la xenofobia se exagera al considerar que “los otros” significan una amenaza y se trata de contrarrestar la violencia con aún más violencia. El miedo ha servido como pretexto para el ejercicio de una serie de atropellos dentro de los territorios nacionales y el ámbito internacional; con ello, se ha provocado un círculo de violencia que se ha salido de control.

Ante este panorama, la respuesta no puede ser la eliminación de libertades fundamentales en aras del establecimiento de un imperio de la seguridad. Libertad y seguridad no deben seguir puestos a competir de manera paralela; es urgente que se encuentre un punto de encuentro entre ellos que permita el rescate del valor del humanismo. Para lograr el bien común, esos mismos principios deben ser reconocidos por el Estado, que ha de buscar una adecuación entre el derecho interno y el derecho internacional. Lo único que impediría que esto suceda sería la prevalencia de intereses políticos y económicos que desvían al Estado de sus verdaderos fines. Escribe Serrano (2001):

La respuesta principal que se debe dar al terrorismo es salir del estado de naturaleza que se vive en el ámbito de las relaciones internacionales. Un orden civil cosmopolita no sólo daría una legitimidad a las acciones punitivas que se emprendan contra el terrorismo, sino también crearía un espacio político para que se expresen las demandas insatisfechas que predisponen las acciones terroristas, demandas que responden, a su vez, a una de las peores formas de violencia: la exclusión radical. Evidentemente, la construcción de este tipo de orden civil debe verse como el resultado de un proceso histórico de larga duración, pero los sucesos recientes indican la necesidad de apurarnos en la construcción de sus cimientos (p. 297).

Es momento de romper con el dilema que enfrenta a la libertad y a la seguridad. Debemos dar un contenido de justicia y equidad a las relaciones locales e internacionales con el fin de promover un desarrollo en el que la persona humana sea el centro de toda actividad estatal y donde las leyes sean verdadero reflejo de los valores imperantes que mantengan la idea de que la organización estatal es útil para vivir mejor. Si bien el enfrentamiento entre libertad y seguridad ha debilitado al Estado, a pesar de ello, no podemos apostar por su muerte. Por el contrario, la reflexión sobre la amenaza terrorista debe

ofrecernos una oportunidad para buscar la conservación y el fortalecimiento de la actuación del Estado, a saber, que tenga la fuerza y la capacidad de dar cumplimiento a sus fines y procurar el bien común, haciendo prevalecer sus principios éticos. No se trata de establecer un estatismo absolutista, sino de rescatar un Estado que cumpla con los fines para los que fue creado, que justifique su existencia dirigiendo a la sociedad y permitiendo el orden que asegure la convivencia en sociedad. Ante la falta de un Estado que aplique eficazmente el derecho se pierde la confianza en las instituciones y la sociedad busca obtener justicia por su propia cuenta. Cada vez que el terror supere la esperanza, la sociedad, cansada de vivir atemorizada, volverá la mirada hacia medios violentos en búsqueda de la seguridad anhelada. Por ello, es importante que el Estado cumpla con sus funciones.

La reflexión del papel del Estado democrático en relación con el supuesto dilema al que se enfrentan los Estados en su combate al terrorismo resulta valiosa, dado que permite advertir que el debilitamiento de la estructura estatal podría reinsertarnos en un nuevo estado de guerra<sup>18</sup> tan temido por Hobbes de todos contra todos. La comunidad internacional deberá decidir si la nueva era de las relaciones internacionales en la época del imperio de la seguridad podrá alcanzar la anhelada cooperación internacional o si solamente abrirá paso a un mundo lleno de desigualdades donde impere el dominio del más fuerte. Es importante saber si seremos capaces de convivir eliminando los prejuicios a los otros, o —desgraciadamente, al parecer— se continuará con la narrativa de las murallas, de las disposiciones represivas y de la explotación que no ponen fin a las causas del miedo.

## Referencias

- Barberis, M. (2020). *No hay seguridad sin libertad: la quiebra de las políticas anti-terroristas*. Trotta.
- Bernstein, R. (2015). *Violencia, pensar sin barandillas*. Gedisa.
- Bobbio, N. (1999). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bush, G. W. (2003). La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América (F. Seguí, Trad.). *Revista Internacional de Filosofía Política*, (21), 201-235. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2003-21-0011&dsID=Pdf>

---

<sup>18</sup> Escribe Di Cesare (2017): “La guerra civil global es la extensión de la *stási* al globo por medio de a incesante violencia que la recorre. Como si se hubiera dado inicio a la época de la hostilidad absoluta. Hasta el punto de que se podría pensar en una reaparición del estado de naturaleza descrito por Hobbes en su *Leviatán*. Solo que aquella era una violencia prepolítica natural, que debía superarse gracias a la razón, mientras que la actual violencia global es posterior, ulterior al pacto, es posmoderna: porque saca a la luz el abismo sobre el que la modernidad ha construido, de manera artificial, el orden político de la Tierra” (pos. 287).

- Bustos, J. J. y Hormazábal, M. (2006). *Lecciones de derecho penal, parte general*. Trotta.
- Chomsky, N. (2001). *La nueva guerra contra el terror*. Paradigmas y utopías.
- Di Blase, A. (2003). Guerra al terrorismo y guerra preventiva en el derecho internacional. En L. Bimbi (Ed.), *No en mi nombre* (pp. 125-146). Trotta.
- Di Cesare, D. (2017). *Terrorismo. Una guerra civil*. Gedisa.
- Falk, R. (2003). El eclipse de los derechos humanos. En L. Bimbi (Ed.), *No en mi nombre* (pp. 73-87). Trotta.
- Faludi, S. (2009). *La pesadilla terrorista. Miedo y fantasía en Estados Unidos después del II-S*. Anagrama.
- Ferrajoli, L. (2003). La guerra y el futuro del derecho internacional. En L. Bimbi (Ed.), *No en mi nombre* (pp. 213-224). Trotta.
- Gilbert, P. (1998). *Terrorismo, nacionalismo, pacificación*. Cátedra.
- Gambetta, D. (Comp.) (2009). *El sentido de las misiones suicidas*. Fondo de Cultura Económica.
- González, S. (2014). *Campo de guerra*. Anagrama.
- Hobbes, T. (2000). *De Cive*. Alianza.
- Hobbes, T. (2010). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Homeland Security Council (2007). *National Strategy for Homeland Security*. [https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_homelandsecurity\\_2007.pdf](https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf)
- Kant, I. (2009). *Sobre la paz perpetua*. Alianza.
- Lamarca, C. (1985). *Tratamiento jurídico del terrorismo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- La Valle, R. (2003). Los años noventa: una restauración de fin de siglo. En L. Bimbi (Ed.), *No en mi nombre* (pp. 173-186). Trotta.
- Muñoz Conde, F. (2003). *Derecho penal del enemigo. Conferencias magistrales*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Serrano, E. (2001). *Filosofía del conflicto político: necesidad y contingencia del orden social*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Schmill Ordoñez, U. (2003). Terrorismo y democracia. En J. J. de Olloqui (Coord.) *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo* (pp. 31-67). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Las Garantías de la libertad*. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tejeda, A. (2012, abril 12). Rajoy anuncia reformas para aplicar leyes antiterroristas a los movimientos sociales. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2012/04/12/mundo/029n2mun>

- The White House. (2006). The National Security Strategy. <https://history.defense.gov/LinkClick.aspx?fileticket=J3OozsNcjLI%3d&tabid=9115&portalid=70&mid=20231>
- U. S. Department of Homeland Security. (2002). *The Department of Homeland Security*. [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/book\\_0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/book_0.pdf)
- U. S. Department of Homeland Security. (2008). *National Incident Management System*. [https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS\\_core.pdf](https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf)
- Žižek, S. (2009). *Seis reflexiones marginales*. Paidós.
- Zolo, D. (2003). De la guerra moderna a la guerra global. En L. Bimbi (Ed.), *No en mi nombre* (pp. 187-198). Trotta.